

· 社会学研究 ·

残疾人社会保障中政府与民间组织的合作模式： 一个初步的探讨^{*}

杨方方

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 合作模式是政府与民间组织之间的一种关系类型。西方学者从不同的角度进行过阐述,如 Gidron、Kramer 和 Salamon 提出了一种具体的合作方式,Young 和 Coston 从宏观层面提出了合作模式的判断标准等,但目前在我国此类的理论研究还很少涉及。本文认为政府与民间组织的合作模式应成为供需缺口大、政府责任大、供给难度高的保障领域——残疾人社会保障的主导关系类型。合作的开展可以通过提供各种资源支持、搭建交流和互动平台促成民间组织之间的合作等直接或间接的方式来进行。残疾人联合会应该成为政府与民间组织开展合作的重要推动者和协调者。

[关键词] 残疾人社会保障; 政府; 民间组织; 合作模式

[中图分类号] C913.69 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145[2011]01-0163-05

由于残疾人群体自身的特殊性,残疾人社会保障的充分和有效供给离不开民间组织^①的参与。探讨残疾人社会保障中政府与民间组织的合作模式必然能推动政府与民间组织的合作实践,有助于改善残疾人的社会保障状况。

一、国内外相关研究的发展脉络

残疾人群体是一个有着特殊困难的弱势群体,需要社会保障制度的特别保护。国外对残疾人社会保障问题的研究脉络比较清晰:(一)残疾观从救济式的、强调个人责任的“医疗”模式发展为旨在消除社会排斥、促进社会融合、强调政府与社会责任的“社会”模式。(二)残疾人社会保障的价值理念从供养理论发展到回归社会论(E. Goffman, 1950)再到增能理论(Solomon, 1970)。(三)民间组织参与社会保障的研究发端于 20 世纪 70 年代后期出现的福利国家改革浪潮。两条主要改革路径(新自由主义理论取向和福利多元主义)都对民间组织在社会保障中的作用给予相当程度的重视。经过三十多年的发展,西方已经形成几种较为权威的理论:政府失灵理论(Burton Weisbrod, 1974)、合约失灵理论(Henry Hansmann, 1980)、第三方管理理论(L. M. Salamon, 1994)、政府与非营利部门关系类型学(Benjamin Gidron, 1992)以及政府、市场、志愿部门相互依赖理论(Wuthnow, Robert, 1991)等。

国内关于残疾人社会保障的研究是在上世纪 90 年代后期、随着全社会对社会弱势群体及社会公正问题的关注而开展起来的。现有研究主要集中在三方面:(一)残疾人社会保障制度现状(郑功成, 2007; 黎建飞, 2007; 许琳、张晖, 2007; 盛永彬, 2006)。目前我国残疾人社会保障法律体系还很不完善,保障整体水平还比较低。(二)残疾人的社会保障模式。残疾人是一个极为特殊的弱势群体,在社会保障制度建设上存在独特的内容(程凯, 2006; 王齐彦、谈志林, 2006; 丁启文, 2002),应该走一般性制度与专项制度相结合的发展道路

*收稿日期: 2010-11-10

作者简介: 杨方方, 厦门大学公共事务学院副教授。

① 本文所指民间组织指具有非营利性、非政治性、非党性、非宗教性、自愿性的社会团体、非企业单位和基金会等。

(郑功成, 2007)。(三)对残疾人社会保障的具体项目或某一方面进行的研究,如残疾人就业保障(许琳, 2007; 林嘉, 2007; 赖德胜, 2007; 张琪、吴江, 2004); 残疾人教育保障(曲学利、吕淑惠, 2004; 卢德平, 2004); 残疾人康复保障(齐心、厉才茂, 2007; 王珏, 2007; 齐乾坤, 2005); 还有学者针对我国农村残疾人社会保障问题做了专项调查和研究(许琳, 2006; 赵小瑜, 2006; 石殿忠, 2005)等。政府是社会保障的首要责任主体, 政府责任研究是残疾人社会保障研究中的重要内容。在残疾人社会保障中政府责任的定位和履行现状上, 研究者认为残疾人社会保障制度安排应由政府主导(龚玉沛, 2006; 李志明, 2007; 王齐彦、谈志林, 2006); 但在实际履行过程中, 由于缺少制度约束, 政府公共财政投入很少, 未能有效保障残疾人的基本生活权益(王齐彦、谈志林, 2006; 赵航飞, 2006; 刘婵婵, 2004)。研究者一致认为残疾人的社会保障责任仅靠政府来承担不现实(程凯, 2006; 王齐彦、谈志林, 2006)。随着民间组织的发展壮大, 其在社会生活各个领域中的作用日益增长。一些学者探讨了民间组织参与社会保障的必要性和可行性(王名, 2004; 沈洁, 2004; 郑功成, 2002; 风笑天, 2001; 林闽钢, 2001; 杨团, 2000), 但有关具体的参与方式以及与政府的关系模式的研究还很少。王名(2008)根据购买过程中政府部门与民间组织的关系和购买程序两个维度提出了民间组织参与公共服务购买的三种模式: 依赖关系非竞争性、独立关系非竞争性和独立关系竞争性。何晔、安建增、许琳(2005)提出政府与 NGO 合作的三种模式: 政府支持—NGO 运作、政府委托—NGO 经营和政府购买—NGO 提供。何晔(2008)又将这三种模式应用到残疾人社会保障中。这是目前有关残疾人社会保障中政府与民间组织合作模式的仅有成果。

二、政府—民间组织的合作模式: 理论逻辑与系统阐释

社会保障是政府公共产品和公共服务的重要内容, 公共产品和服务中的政府—民间组织关系类型学研究是研究社会保障中政府与民间组织的合作模式的主要基础。

(一) 理论发展: 从部门失灵到相互依赖

西方政府—非政府组织关系研究的理论基础通常源自于部门失灵理论。部门失灵理论探讨市场、政府和非政府组织这三种制度形式的差异及其互补性。

公共物品具有非竞争性和非排他性, 公共物品的提供容易产生“搭便车”现象, 导致“市场失灵”。而政府提供公共物品的决策是一种政治性决策, 它倾向于反映“中位选民”的偏好, 导致政府失灵(W eisbrod, 1974)。^① 市场失灵与政府失灵理论解释了第三部门作为市场和政府之外的制度形式存在的必要性。但“志愿精神”亦非万能, 民间组织自身存在无法克服的缺陷——“志愿失灵”, 主要表现为慈善不足、慈善的业余主义、慈善组织的家长式作风和慈善的特殊主义等。“志愿失灵”源于民间组织的内在机理,^② 治理志愿失灵需要外力的支持, 特别是政府对民间部门的支持。因此, W uthnow(1991)^③ 认为政府、市场和非营利部门三者理论的界限比较清晰, 但在实践中三者的界限日益模糊: 政府与非营利部门之间的项目合作模糊了彼此的界限; 营利性活动与非营利性活动经常处于同一管理体制之下; 非营利部门与市场的界限越来越难以区分。在实践中, 三大机制之间联系越来越紧密。

(二) 逻辑关联: “相互依赖”不等于“合作”

相互依赖不是指单方面的顺从与服从关系, 也不必然以“合作”的形式存在, 而是包含竞争、冲突、合作等各种互动关系的总称(W uthnow, 1991)。W uthnow 认为, 当不同部门的组织提供相似服务的时候, 存在着竞争关系; 当集中不同的资源来共同解决社会问题时, 彼此之间就是合作关系。罗伯特·基欧汉与约瑟夫·奈也认为相互依赖并非合作伙伴关系, 并做了进一步说明: (1) 政府与非政府组织间的相互依赖是一种混合动机博弈, 冲突与和谐均有充分表现; (2) 相互依赖并不局限于均衡的彼此依赖, 例如, 政府组织常常将相互依赖看作是一种权力的来源, 借此与非政府组织“讨价还价”; (3) 相互依赖还会受到“敏感性”与“脆弱性”的影响。非政府组织的政治色彩越强, 两者之间合作的难度就越大; 非政府组织的脆弱性源于其政治意愿、组织能力与资源能力。^④

^① Bruhn W eisbrod. Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in Three-Sector Economy. In E. Phelps eds. Altruism Morality and Economic Theory, New York: Russel Sage, 1974.

^② 胡德平:《志愿失灵: 组织理论视角的分析与治理》,《理论与现代化》2007年第2期。

^③ Robert W uthnow. "Between States and Markets: the Voluntary Sector in Comparative Perspective", Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1991.

^④ 刘祖云:《政府与非政府组织关系: 博弈、冲突及其治理》,《江海学刊》2008年第1期。

(三)合作模式——政府—民间组织关系类型之一

合作模式是政府—民间组织的关系类型之一,但不同学者对合作模式的研究视角不同,系统归纳如下:

1 根据服务两个要素中政府与非营利组织的作用大小, G idron、Kramer 和 Salamon(1992)提出了“政府提供资金—非营利组织提供服务”的合作模式。^① G idron、Kramer 和 Salamon认为,所有的福利服务有两个关键要素:一是服务的资金筹集和授权;二是服务的实际配送。以这两种要素为核心变量,提出政府与非营利部门的四种模式:(1)合作模式:由政府提供资金,由非营利组织提供配送服务。(2)政府支配模式:政府既是主要的资金提供者,又是主要的服务提供者。(3)第三部门支配模式:非营利组织在资金筹措和服务配送方面占据支配地位。(4)双重模式:政府和非营利组织共同提供公共物品,但是在各自的领域独立地负责资金筹措和服务配送。

2 根据双方的战略性制度利益是否一致, Najm(2000)提出了合作模式是一种建立在“政策目标—实现策略一致性”的关系模式。^② Najm 强调政府—非营利组织关系模式取决于双方不同的战略性制度利益,而不仅仅由背景因素或者政府的动机所决定。基于双方所追求的目标及其偏好的策略这两个维度, Najm 把政府—非营利组织关系归结为以下四种类型:(1)合作型:政府和非营利组织不仅拥有相似的政策目标,而且也偏好相似的实现策略,即双方的目的和手段本质上是一致的。(2)冲突型:双方都认为其目标和策略处于或明或暗的冲突当中。(3)互补型:双方追求的目标一致,但偏好于不同的策略。(4)吸收型:双方偏好相似的策略,但是追求不同的目标。

3 Young(2000)根据双方经费支出的相关性,提出“非营利组织的活动规模同政府的经费支出呈正向关系”是判断合作关系是否存在的重要标准。^③ Young通过回顾历史,根据政府和非政府组织经费支出规模的相关性,总结出了三种具体关系模式:(1)合作模式:非营利部门的支出同政府支出呈正向关系。即当政府经费支出增加时,由非营利组织负责的活动规模也同时扩大。说明在这种关系模式中,非营利组织协助政府配送由政府资助的公共物品,被是政府的合作伙伴。(2)补充模式:非营利部门的支出同政府支出呈反向关系。即当政府在公共物品供给方面承担较多的责任时,由非营利组织来提供公共物品的需求就减少。(3)抗衡模式:非营利组织同政府之间的关系并不存在清晰的一致性模式,但两者相互影响,如非政府组织督促政府对公共政策进行变革和对社会公众负责;政府也会通过规范非营利组织的服务来影响其行为。

4 根据现存政策空间与非营利部门可能履行的职能之间的(“大小”)关系, Coston(1998)提出合作模式下,非营利部门的职能范围最接近政策空间。^④

为了从宏观层面快速评价政府—非营利组织关系的框架, Coston 提出一个由八种关系模式组成的连续谱。按照现存政策空间与非营利部门可能履行的职能之间的关系,从差距最大到差距最小,政府—非营利组织关系模式依次为压制——敌对——竞争——合约——第三方治理——协作——互补——合作等。Coston一方面强调了八种关系模式的连续性;另一方面,指出合作模式作为最积极的互动关系状态,只有在政府支持制度多元化下的条件下才可能实现。在政府反对制度多元化的情况下,政府—非营利组织关系是以压制和敌对为主要特点,非营利组织拥护政府和向政府发起挑战的选择空间就会很有限。

相对而言, Salamon 和 Najm 针对的是微观层面政府与民间组织的合作, Young 和 Coston 着重从宏观层面判断政府—民间组织之间是否存在合作关系。本文倾向于从微观层面对合作模式进行界定。

(四)关于合作模式的系统阐释

1 合作模式的定义

政府与非营利组织的“合作”是对共同参与、共同出力、共同安排、共同主事等互动关系的概括,是在达成共识、目标一致情况下通过持续的互动式行动来实现公共利益的力量整合。^⑤换句话说,合作就是为了实

^①G idron B, Kramer PM and Salamon LM. Government and the third sector in comparative perspective: allies or adversaries? In G idron B, Kramer R, Salamon LM (eds). Government and the third sector: emerging relationships in welfare states, San Francisco: Jossey-Bass, 1992: 1-14.

^②Adil Najm. The four-Cs of third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation, Nonprofit Management & Leadership, 2000, 10(4): 375-391.

^③Dennis R Young. Alternative models of government-nonprofit sector relations: theoretical and international perspectives, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2000, 29(1): 149-172.

^④Coston. "A model and typology of government-nonprofit organization relationship", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998, 27(3): 358-382.

^⑤陈世伟:《政府与 NGO 信任关系研究——以“合作式治理”模式为视角》,《江西社会科学》2008 年第 11 期。

现一个共同的目标和完成一些共同的任务而进行的财力、人力、智力等方面的互补、协作的互动过程。按照政府是否对民间组织提供属于政府所有的人财物资源,可将合作方式细分为直接合作和间接合作。

2 建立合作模式的基础

美国学者保罗·斯特里滕指出,政府与非营利组织间的合作基于五点联系,^①可将其归结为两方面:非政府组织与政府的目标存在一致性,具有相互的影响力;政府有支持非政府组织发展的意愿。因此,合作的开展要兼具主客观条件:一是主观要件。政府有培育民间组织发展的强烈愿望;政府与民间组织之间相互信任,尤其是政府对于非政府组织的信任。^②二是客观要件。民间组织应该独立于政府,且提供公共服务的能力或潜质。

3 合作模式的应用

从需求角度看,政府在弥补供需缺口中的责任越大,政府越重视,其主动寻求民间组织配合的可能性也就越大;从供给角度看,服务供给的难度越高,政府就越需要民间组织的配合。因此,影响关系模式选择的因素可归结为两方个:一是政府在弥补供需缺口中的责任;二是服务供给的难度。基于这两个维度就可以构成四个象限,结合 Gidron、Kramer和 Salamon提出的四种关系类型可以得到各个领域的主导关系类型,具体如图 1所示:

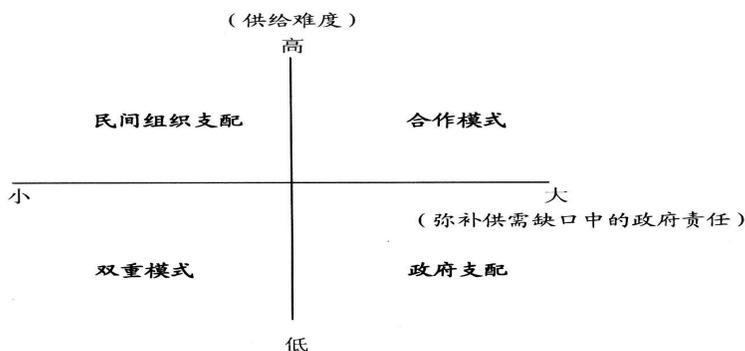


图 1 不同领域的政府—民间组织关系的主导类型图

第一象限:合作模式主导。在这一领域中,政府在弥补供需缺口的责任比较大,而且公共产品和服务的供给难度高,如果由政府来供给,则很有可能造成供给成本高、效率低的情况,应主要采取合作模式。第二象限:民间组织支配模式主导。在这一领域中,公共服务的供给难度比较高,而政府的公共服务供给责任并不大,政府组织的特性决定了它不会太多涉及这一领域。第三象限:双重模式主导。在这一领域中,政府责任和供给难度都比较小,那么政府有可能会提供其中某些类型的服务,民间组织有可能涉及另外一些服务类型,也有可能合作提供某些服务类型,合作模式不可能成为主导。第四象限:政府支配模式主导。在这一领域中,公共服务的供给难度不大,且弥补供需缺口的主要责任在于政府,理所当然,这一领域公共服务供给的主导类型应是政府支配模式。

要注意的是,从需求角度看,同一需求层次中,供需缺口越大,政府责任越大;不同需求层次中,政府在低需求层次中的政府责任要大于高需求层次中的政府责任,并不是简单地与供需缺口大小相关。

三、残疾人社会保障供给中合作模式的主导地位与实现方式

(一) 合作模式应该成为政府与残疾人民间组织的主导关系类型

残疾人社会保障供需缺口大,且服务供给难度大,按照上述不同领域的政府—民间组织关系的主导类型图,合作模式应该成为政府与残疾人民间组织的主导关系模式。

1 现实需要——残疾人社会保障中巨大的供需缺口

我国残疾人生活水平整体还很低,目前尚未解决温饱的贫困残疾人有 1022 万人,占全国贫困人口 17%。社会保障的供需缺口比较大是造成残疾人生活水平低的重要致因。根据 2006 年第二次全国残疾人抽样调查的统计数据,残疾人需求的前四项及比例分别为:有医疗服务与救助需求的有 72.78%;有救助或扶持需求的有 67.78%;有辅助器具需求的有 38.56%;有康复训练与服务需求的有 27.69%,而需求的满足率分别为 35.61%、12.53%、7.31%、8.45%。残疾人社会保险覆盖水平也明显低于全国平均水平,我国养

^①[美]保罗·斯特里滕:《非政府组织与发展》;何增科:《公民社会与第三部门》社会科学文献出版社 2000 年版。

^②刘祖云:《政府与非政府组织关系:博弈、冲突及其治理》,《江海学刊》2008 年第 1 期。

老保险、医疗保险、工伤保险和失业保险的平均覆盖率 13.4%、10.5%、6.5% 和 8.1%，而残疾人的覆盖率分别为 10.0%、32.0%、0.4% 和 0.6%。^①

2 理论必然——政府在弥补供需缺口中应该承担主要责任

残疾人是弱势群体的主体，保障他们的基本生活，促进他们的社会参与与发展是任何一个责任政府的基本职责（王齐彦、谈志林，2006）。依照中国国情，各类残疾人社会保障制度安排应由政府主导并承担主要供款责任（李志明，2007）。政府承担相应的残疾人社会保障责任除了有公共职责说、国家认同说等予以支撑以外，还有社会剥夺理论、社会排斥理论、社会支持理论、社会和谐理论、社会参与理论、社会融合理论等丰富的理论基础。经修订，于 2008 年 7 月 1 日实施的《中华人民共和国残疾人保障法》第四十六条规定：“国家保障残疾人享有各项社会保障的权利。”残疾人社会保障供给现已成为政府的法定职责。

3 与民间组织合作的必要性——残疾人社会服务供给难度高

社会保障有三种保障形式：一是经济补贴；二是服务供给；三是精神慰藉。残疾人社会保障最主要供给形式应该是提供服务。早在 1945 年，Smith 就强调了残疾人康复服务的重要性，并提出残疾人康复是一个全面的康复过程，各种康复措施应该相互配合、协调。^② Johnson（1997）则从残疾人权利和生存环境角度出发提出单纯给予经济补助的补缺式保障不利于残疾人康复和就业。^③ 但是，残疾人社会服务的有效充分供给具有较高难度。在第二次全国残疾人抽样调查问卷中，涉及了残疾人接受服务扶助与需求的情况，选取项内容涉及 13 个方面：医疗服务与救助、辅助器具、康复训练与服务、教育、职业教育与培训、就业安置或扶持、贫困残疾人救助与扶持、法律援助与服务、无障碍设施、信息无障碍、生活服务、文化服务、其它等，而这也远非残疾人服务需求的全部。因此，残疾人社会保障中，政府必然要依靠民间组织在服务供给上的“比较优势”。

（二）开展合作的具体方式

1 直接合作——实现资源上的互补

在实践中，政府与民间组织可以实现不同资源上的多种合作，可以是资金提供—服务提供的方式，资金提供可以采取公开招投标的方式选择透明度高、公信力强、专业化成高的民间组织进行合作。另外，也可以实现人力资源开发、培养和使用上的合作。

2 间接合作——促进民间组织之间的互动

在 NGO 与企业合作、与媒体合作、与国际 NGO 的合作中牵线搭桥。出台相关政策鼓励 NGO 之间开展广泛合作和全面互动，如公募基金会和私募基金会为 NGO 提供资金支持。另外，还可以在促成人力资源、信息资源上的互补和互动。

（三）残疾人联合会——应该成为政府与民间组织开展合作的主要推动者

残疾人联合会（以下简称“残联”）属于典型的政府主导型枢纽组织。它在联系政府与残疾人民间组织方面的紧密联系，决定了其在促成政府与民间组织的合作方面可以发挥极其重要的作用，理应成为政府与民间组织开展合作的主要推动者。一方面，残联可以充分发挥桥梁纽带作用，促使政府关注和解决残疾人的问题。^④ 受限于传统观念和权利意识，我国残疾人群众虽然规模庞大，但其需求容易被政府忽略，也容易被社会公众所忽略。因此，残联应该建立与政府部门沟通和协调的机制，及时地向政府汇报残疾人的生活状况和社会保障状况。另一方面，提供专业指导，全面提高残疾人民间组织的能力。残联作为最大的残疾人民间组织，不仅要提供民间组织发展的专业指导，更应该是残疾人社会保障专家，十分清楚各类残疾人社会保障需求的特点和供给方式。残联应该坚持“走出去、走下去”，多做调研，切实了解残疾人民间组织的问题及需求，提供针对性的指导和援助。

（责任编辑：陆影 luying1203@163.com）

^①李迎生、孙平、张朝维：《中国残疾人社会保障制度现状及完善策略》，人大复印资料《社会保障制度》2009年第1期。

^②John N. Smith, Community Responsibility for the Disabled, *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 239, The Disabled Veteran (May, 1945), p. 87-92

^③William G. Johnson, The Future of Disability Policy: Benefit Payments or Civil Rights, *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Vol. 549, The Americans with Disabilities Act: Social Contract or Special Privilege. (Jan 1997), p. 160-172

^④孙树茵、闫蕊：《发挥残疾人联合会“枢纽型”社会组织的作用——残疾人的资源和支持网络的角度》，《社会组织与残疾人事业发展论坛》论文集，2009年6月13日。